

SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONE SPECIALE PER L'ESAME DEGLI ATTI URGENTI  
PRESENTATI DAL GOVERNO

Seduta di mercoledì 13 giugno 2018

Audizione relativa al disegno di legge n. 435 recante “Conversione in legge del decreto-legge 29 maggio 2018, n. 55, recante ulteriori misure urgenti a favore delle popolazioni dei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria, interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016”

Intervento di S.E. Mons. Stefano Russo, Vescovo di Fabriano-Matelica,  
Co-Presidente dell'Osservatorio centrale per i beni culturali di interesse religioso  
di proprietà ecclesiastica,  
e di Mons. Giuseppe Baturi, Sottosegretario della Conferenza Episcopale Italiana,  
per la Conferenza Episcopale Italiana;  
è presente anche il prof. Francesco Saverio Marini,  
Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza  
dell'Università degli Studi di “Tor Vergata”.

Illustri Senatori,

ringrazio innanzi tutto, da parte dei Vescovi delle Regioni interessate dagli eventi sismici, della possibilità che mi è stata concessa di relazionare la situazione attuale inerente la ricostruzione delle Chiese e degli altri edifici di culto.

Come potete immaginare, si tratta di una vicenda di non poca importanza, dal momento che per le popolazioni coinvolte da questi tragici eventi calamitosi è importante riscontrare il recupero, anche progressivo, di alcuni elementi, simbolici

e non solo, di socialità e di vita civile, che diano una speranza di progressivo rientro in una situazione di ordinarietà. La Chiesa e tutto ciò che essa rappresenta costituisce proprio uno di questi elementi.

Prima di scendere nel merito della proposta di emendamento in sede di conversione, mi permetto quindi di offrire un breve *focus* sullo stato dell'arte.

In primo luogo, particolare attenzione merita il profilo inerente la straordinaria proporzione degli eventi sismici, e la vastità dei territori interessati dagli stessi, che suggerisce l'utilizzo di mezzi diversi e ulteriori non solo rispetto a quelli predisposti per fronteggiare gli eventi calamitosi degli ultimi decenni (si pensi all'Emilia Romagna o a L'Aquila), ma anche rispetto a quelli che il legislatore aveva originariamente approntato con il decreto legge n. 189 del 2016, adottato a seguito dei primi eventi calamitosi e quindi prima che il terremoto si manifestasse in tutta la sua portata distruttiva.

Pensate soltanto, per rimanere al nostro tema, che sono andate distrutte o comunque sono risultate inagibili più di 3.000 Chiese, un numero enormemente superiore rispetto a quello conseguente agli eventi calamitosi degli anni passati, che può circoscriversi nell'ordine di qualche centinaia.

Veniamo, così, al secondo punto, e cioè al sistema finora apprestato a livello legislativo e amministrativo per far fronte alla ricostruzione degli edifici di culto.

Il decreto legge n. 189 del 2016 ha sin da subito attratto la ricostruzione delle Chiese e degli edifici di culto appartenenti alle Diocesi, di interesse storico-artistico ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, al regime della ricostruzione pubblica, demandandone l'attuazione al MIBACT, e prevedendo un coinvolgimento attivo delle Diocesi per i soli interventi urgenti di messa in sicurezza.

In un secondo momento, resosi conto delle proporzioni enormi degli interventi, e dell'impossibilità di garantire una pronta ricostruzione attraverso il Ministero – già

investito di una mole significativa di compiti e attribuzioni in materia di ricostruzione pubblica – il legislatore ha ravvisato l’opportunità di un intervento diretto delle Diocesi nell’ambito della ricostruzione delle Chiese.

Con il decreto legge n. 148 del 2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 172 del 2017, le Diocesi sono state quindi qualificate come “Soggetti Attuatori” degli interventi di ricostruzione delle chiese ed edifici di culto di proprietà di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, di interesse storico-artistico ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio (anche se formalmente non dichiarati tali), relativamente agli interventi di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea individuata dal nuovo Codice dei Contratti Pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016).

Le Diocesi, in qualità di soggetti attuatori, risultano allo stato integralmente assoggettate alla disciplina della ricostruzione pubblica, e tenute – secondo l’interpretazione sinora fatta propria dal Commissario Straordinario per il Sisma – all’applicazione integrale del d.lgs. n. 50 del 2016.

A questo punto veniamo al terzo ordine di considerazioni, che riguarda la condizione delle Diocesi.

Queste ultime sono, in base alla vigente legislazione pattizia, enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, cioè enti non pubblici ma privati con profili di specialità, e non sembrano quindi rientrare, a rigore, tra i soggetti tenuti all’osservanza delle procedure a evidenza pubblica.

Da parte sua lo stesso ANAC ha recentemente ritenuto, proprio in materia di ricostruzione postsismica (delibera n. 116 del 3 febbraio 2016), che le Diocesi sono enti di diritto privato, civilmente riconosciuti; come tali esse non sembrano quindi sussumibili nelle definizioni di cui all’art. 3, del d.lgs. n. 50 del 2016, quanto ai soggetti tenuti all’osservanza delle relative disposizioni.

In senso contrario non sembra infatti poter rilevare né il fatto che la ricostruzione delle Chiese è sovvenzionata con contributi pubblici, né il fatto che si tratti di edifici a uso pubblico.

Sotto il primo profilo, anche la ricostruzione privata è operata con risorse pubbliche, e il legislatore appresta, anche per questa tipologia di ricostruzione, adeguati mezzi di controllo e di trasparenza.

Per esempio, tutti gli operatori economici interessati a partecipare, a qualunque titolo e per qualsiasi attività, agli interventi di ricostruzione privata, devono essere iscritti all'Anagrafe Antimafia; il progettista deve essere selezionato all'interno dell'elenco speciale appositamente istituito dal decreto-legge 189; la selezione dell'impresa esecutrice da parte del beneficiario dei contributi deve essere compiuta mediante procedura concorrenziale tra almeno tre imprese iscritte nell'Anagrafe antimafia, intesa all'affidamento dei lavori alla migliore offerta, a seguito dell'approvazione definitiva del progetto da parte degli Uffici speciali per la ricostruzione; viene postulata, anche per la ricostruzione privata, la necessità di assicurare il controllo, l'economicità e la trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, secondo modalità attuative demandate al Commissario di governo.

Sotto il profilo dell'uso pubblico delle Chiese per esigenze di culto, va rappresentato che, comunque, il decreto-legge n. 189 del 2016 fa rientrare nel regime della ricostruzione privata anche contributi per danni alle strutture private adibite ad attività religiose, nonché per danni agli edifici privati di interesse storico-artistico, prevedendo, in questo caso, che l'intervento di miglioramento sismico debba conseguire il massimo livello di sicurezza compatibile con le concomitanti esigenze di tutela e conservazione dell'identità culturale del bene stesso.

Si può, con rammarico, constatare, che fino a ora gli strumenti apprestati dal legislatore hanno fallito l'obiettivo di garantire una pronta ricostruzione: a quasi due anni dal terremoto, gli interventi di messa in sicurezza non risultano ancora integralmente attuati, mentre quelli di ricostruzione non risultano nemmeno iniziati, e le Diocesi riscontrano problemi quotidiani nell'interfacciarsi con gli Uffici Speciali per la ricostruzione.

È in questo contesto complessivo che è sorta l'esigenza, per le Diocesi, di suggerire un mutamento della normativa vigente, partendo dal presupposto che è piena intenzione delle stesse di concorrere con ogni sforzo alla ricostruzione delle Chiese, per il bene delle comunità coinvolte.

Come vedremo, la proposta di modifica non si spinge fino al punto di attrarre integralmente gli interventi in esame al regime della ricostruzione privata, sebbene questa soluzione, a fronte di quanto abbiamo visto, sembrerebbe comunque percorribile, ed è del resto quella attualmente già prevista per le c.d. Chiese moderne. Rispetto a questa ipotesi, comunque, ci rimettiamo alla valutazione del legislatore.

Quello che si propone, per consentire un'effettiva e rapida ricostruzione in questo complessivo contesto emergenziale, in sintesi, consiste nel sottoporre al regime della ricostruzione privata gli interventi che abbiano per oggetto le Chiese e gli edifici di culto. In via subordinata, per consentire almeno di iniziare rapidamente la ricostruzione si potrebbe prevedere il regime della ricostruzione privata almeno nelle ipotesi in cui l'importo del singolo intervento non superi una determinata soglia minima, non inferiore a euro cinquecentomila.

Sul piano dell'efficienza e dell'opportunità politica della riforma, è stata considerata, da un lato, l'eccezionale proporzione dell'evento sismico, e quindi il numero delle Chiese e degli edifici di culto interessati; dall'altro lato, l'estrema difficoltà, per le Diocesi, sul piano organizzativo prima ancora che economico, di dotarsi delle strutture necessarie per l'esperimento di procedure di gara, tanto per la progettazione (che invece, per tutti gli altri soggetti attuatori, è svolta, di regola, all'interno delle singole Amministrazioni), quanto per l'affidamento dell'esecuzione dei lavori, e di farsi carico di tutti gli oneri, non meramente economici, che conseguono alla soluzione prevista dalla legislazione vigente.

Si richiede, infatti, un contesto organizzativo e gestionale che è del tutto estraneo alla struttura e alla natura delle Diocesi.

La modifica proposta, anche quella prospettata in via subordinata, conseguirebbe dunque l'obiettivo di favorire una ricostruzione più rapida in relazione a interventi sotto una soglia predeterminata e non irragionevole, che consentirebbe alle Diocesi di occuparsi di un cospicuo numero di ricostruzioni, considerato che una grande parte degli interventi relativi alle Chiese e agli edifici di culto è di importo non superiore a € 500.000.

Per interventi di importo superiore ai cinquecentomila euro e inferiore alla soglia di rilevanza europea, potrebbe valutarsi in un secondo momento l'introduzione di alcune puntuali deroghe alla disciplina del codice degli appalti, che possano favorire le esigenze della ricostruzione anche per i finanziamenti "soprasoglia". Con le modifiche qui ipotizzate (e salvi ulteriori e auspicati interventi normativi) il quadro normativo rimarrebbe comunque immutato, e quindi le Diocesi potranno optare per la possibilità di diventare soggetti attuatori e di realizzare in proprio gli interventi, secondo le disposizioni previste per la ricostruzione pubblica dal d-l. n. 189 del 2016 e dalle pertinenti ordinanze attuative del Commissario.

Questa soluzione persegue anche il fine – non privo di significatività – di dare un segnale positivo alle popolazioni dei territori coinvolti, consentendone un progressivo riavvicinamento.

A questo punto è doveroso evidenziare che, a legislazione vigente, gli interventi di ricostruzione in esame non potrebbero essere gestiti dalle Diocesi, e queste ultime si vedrebbero costrette a rinunciare alla possibilità, attualmente offerta in sede legislativa, di divenire soggetti attuatori; per l'effetto, ne risulterebbe oltremodo appesantito anche il ruolo del MIBACT – su cui grava il compito della ricostruzione in alternativa alle Diocesi – e dilatati fortemente i tempi per la ricostruzione, rendendola fattibile forse in un ventennio, se non vanificandola del tutto.

Per le medesime finalità ed esigenze e secondo quanto si è chiarito in precedenza, si chiede comunque di valutare l'opportunità di stabilire che gli interventi di ricostruzione delle Chiese di competenza delle Diocesi seguano meccanismi di affidamento alleggeriti rispetto al regime di cui al d.lgs. n. 50 del 2016, e a tal fine eventualmente di prevedere la costituzione di un tavolo tecnico per definire le procedure adeguate alla natura delle Diocesi.

Si confida che, con l'accoglimento delle riferite proposte, possano trovare adeguato bilanciamento gli interessi alla trasparenza, regolarità e sicurezza nelle procedure di ricostruzione, con quello alla celerità degli interventi, nel rispetto della natura soggettiva e delle competenze delle Diocesi e a tutto vantaggio delle popolazioni coinvolte e del loro diritto a poter esercitare la libertà religiosa e di culto.

Inoltre, per il significato che rivestono dal punto di vista del valore storico artistico, il recupero di molti di questi edifici, indipendentemente dalla diversa appartenenza religiosa delle persone, avrebbe un indubbio valore di rinascita dal punto di vista sociale, culturale ed economico.

Ringrazio sentitamente tutti Voi Senatori per l'attenzione e per la sensibilità dimostrata per questo tema.